“十四五”时期中国城市群分类治理的政策

郭 锐[1] 孙 勇[1,3] 樊 杰[1,2*]

1 中国科学院科技战略咨询研究院 北京 100190
2 中国科学院地理科学与资源研究所 北京 100101
3 中国科学院大学 公共政策与管理学院 北京 100049

摘要 从“十四五”时期到2035年基本实现现代化的发展阶段，城市群将依然是中国推动城镇化的主体形态。当前，中国城市群的发育已经呈现出多样化、所在区域的发展格局日益差异化、服务国土空间开发保护战略目标趋于多元化、现代治理方式要求精准化的态势，因此对城市群发展进行分类引导具有重要的科学意义。针对我国长期以来采取综合性政策对城市群进行分类指引存在的精准性不足、特色化难以凸显的问题，提出“十四五”时期以“四个专项+综合”的方式，即从规模等级、发展模式、空间组织、资源环境承载力4个方面，对城市群发展进行专项政策指引；同时，对一些普适性、战略性的政策提出综合政策指引，并建议未来将城市群作为中国国土空间规划体系当中的一个层级，每一个城市群都应该通过编制规划，以确定其自身的政策包。文章提出了基于全国国土空间开发保护战略格局、国家重大区域战略格局、城市群自身发展规律的3个维度，推进城市群一体化进程、助推城市群扩容提质、发挥城市群区域带动作用的3个着力点，以及“管管理者”“管资源环境”“管生产要素”“管营商和人居环境”的4个政策工具的政策分析框架，并对我国城市群进行了分类政策研究。从专项层面，围绕规模等级、发展模式、空间组织、资源环境承载力进行了城市群的类型划分和精准施策；从综合层面，提出了引导我国城市群高质量发展的主要类型和政策建议。

关键词 城市群，分类政策，“十四五”规划，“一体化”发展，空间治理

DOI 10.16418/j.issn.1000-3045.20200408001

城市群是世界城镇化发展的一种高级空间形态，在全球城镇体系中占据着重要的枢纽地位，并日益成为各国参与全球竞争的主体[1]。随着我国社会经济发展水平的提高，城市群已经成为国家参与全球竞争

*通讯作者
资助项目：国家自然科学基金（41630644），国家自然科学基金青年科学基金（41801121）
修改稿收到日期：2020年7月3日

与国际分工的全新地域单元，是我国主体功能区划的重点与优化开发区域[2]。在我国进入“十四五”时期到2035年基本实现社会主义现代化的发展阶段，城市群将依然是我国城镇化的主要空间形态，是我国经济发展最具活力和潜力的核心增长极[3]。

当前，中国城市群呈现出发育阶段多样化、所在区域的发展格局日益差异化、服务国土空间开发保护战略目标趋于多元化、现代治理方式要求越来越精准化的态势。① 伴随着工业化和城镇化的进程，我国许多地区已经发育出了城市群（或其雏形）这种城镇化的高级形态，但发育程度差异很大[4]。② 我国的区域协调发展格局发生着重要变化。京津冀、长三角、珠三角、成渝地区形成带动全国经济增长的四大核心增长极；中国经济发展的区域差异正逐步由以东西差异为主导，转变为东西差异和南北差异二者并存[5]。③ 在我国未来国土空间战略、开发和保护格局中，不同城市群担负的任务不同[6]。既有面向全球竞争，也有带动中西部共同富裕，还有保障国土空间安全等不同指向。④ 城市群的发展模式各具特色，既有沿海大都市连绵区域，也有山地城市群，还有内陆城市群等不同发展模式，在现代化的治理方式下，必须要求精准，才能发挥比较优势，提升国际竞争能力[7-14]。

“十四五”时期，对城市群发展进行分类引导具有重要意义，政策如何精准发力，建设好、管理好不同类型的城市群，以及发挥好不同自然地理条件、不同发展阶段、不同等级规模、不同职能类型城市群的重要作用，成为衡量国家治理能力现代化的核心标准。

1 城市群分类治理的主要方式

1.1 “十四五”时期基于“四个专项+综合”分类的城市群治理

“十四五”时期，中国城市群治理应在坚持系统性、综合性的同时，注重分类施策的精准性，采取“四个专项+综合”分类的治理方式。“四个专项”分类的治理方式是指从规模等级、发展模式、空间结构、资源环境承载力4个维度，去识别城市群的差异特征，进行相应的类别划分和精细化的政策设计；“综合”分类的治理方式是对一些普适性、战略性的政策从总体上进行把握，凸显政策的顶层设计。

从4个维度认知城市群分类的科学依据在于资源环境承载力、规模等级、空间组织和发展模式是当前和一段时期影响城市群发展分类的4个重要因素。资源环境承载力越好的区域，往往承载的人口、经济规模越大[15]。从工业化大生产和全球产业发展趋势来看，往往规模越大的城市区域，具有越高的发展能级，越能够在一定区域内发挥辐射带动作用。然而，支撑一个区域的承载力是有上限的，必须更加合理地使用资源、优化资源的使用结构，以发挥最大的效益。这种优化过程主要通过2个途径：① 城市群体内，通过合理的空间组织，把资源配给效益最突出的城市，以保障在一定资源供给条件下，城市群体综合效益发挥最大。因此，有的城市要做大，有的城市必须做小。② 发展模式上，不能所有的城市都发展耗能、耗水的产业，必须有一个统筹使用的规则。因此，需要对那些接受全球化程度较高、受新科技革命影响较大的区域，率先进行产业升级，发展资源环境耗损相对较低的产业。一些用地、用水条件好，资源组合优势明显、环境容量大的区域，更适合凭借资源环境优势来发展相关工业。通过以上2种优化过程，最终使得在一个区域内，在资源环境可承载的容量下，城市群体形成更加合理的规模结构、更加有序的空间组织、更加专业化的职能分工。

1.2 面向治理能力现代化目标因“群”而异的精准化差异化治理

未来，城市群应作为中国国土空间规划体系当中的一个层级，而每一个城市群都应该通过编制规划，来确定每一个城市群自身的政策包（图1）。尽管有普适性的分类政策，但突出差异性特点，特别是结合

国土空间规划进行因地制宜、每个城市群制定各自的政策体系是必要的。可以预见，在将来的精细化治理模式下，很难将中国城市群分成特定的几种类型。换言之，中国不存在2个政策是完全一样的城市群。当然，或许有个别政策，如严格控制特大中心城市的土地管制政策，可能也仅仅适用于一两个地方，多数并不大适用。因此，必须针对每一个城市群，依据国土空间开发强度管制、战略目标定位，进行自身差异化的政策设计，提高政策的精准性。

2 城市群分类治理的政策框架

对于政策制定者及实施者而言，理解或认知一项政策、制度往往最关注的是要达成什么目标或效果，施政的重点或抓手是什么，以及用什么措施或工具去实施。政策目标、政策重点及政策工具是政策由设计到制定再到实施过程中核心的框架内容。对城市群进行分类治理的政策框架也不例外，重点包括了3个维度、3个着力点和4个政策工具（图2）。

2.1 城市群分类治理的施政目标

（1）从全国尺度来看，面向第二个百年目标和高质量发展要求的新时代国土空间开发保护战略格局，对城市群进行分类引导必须综合考虑人口资源环境约束、国家安全、区域协调，以及生产生活方式转变的基本态势。其基本判断：① 未来城市群的人口和经济比重还将持续提升[16]。② 不同战略区位上的城市群，承担的功能要有所差异，有的需要构建强大的高质量动力系统，参与全球竞争；有的需要参与辐射中西部的新发展轴线建设，服务“一带一路”双向开放大局等。

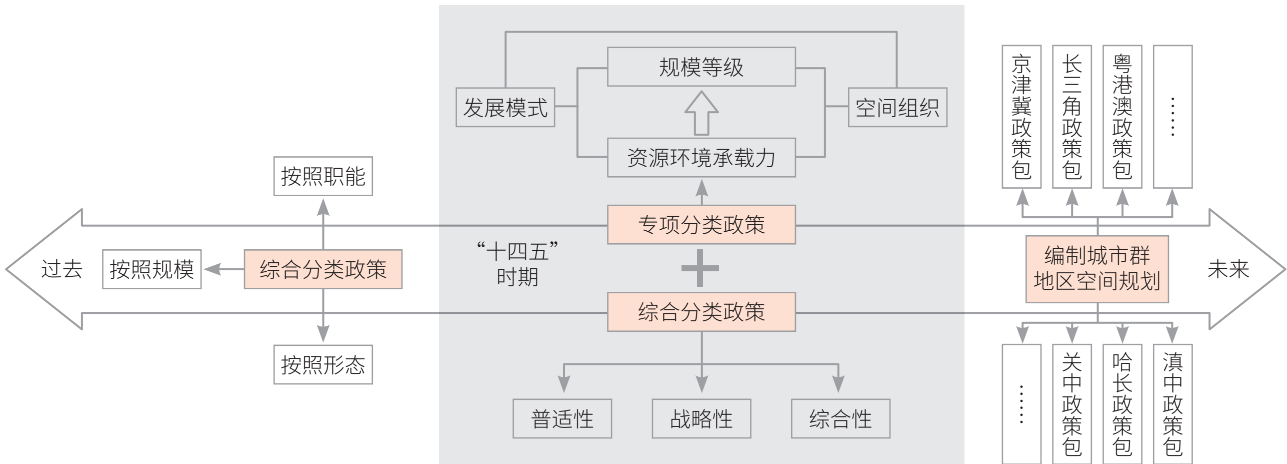


图1　城市群发展分类引导方式的演变趋势

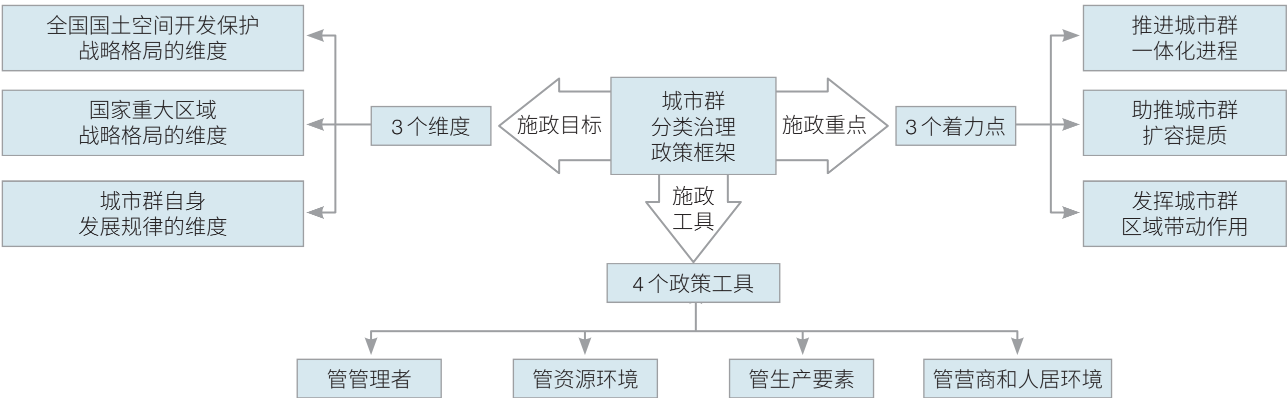


图2　城市群分类治理的政策框架

（2）从区域尺度来看，城市群分类引导的政策应与京津冀协同发展、长三角一体化发展、粤港澳大湾区建设、黄河流域生态保护和高质量发展等国家重大区域战略同频共振。根据城市群所在行政区、类型区、政策区的方位，以及三角洲、湾区和流域等地理单元区域，分类制定不同形态和尺度的城市群发展政策。

（3）从城市群自身的尺度看，分类引导政策的制定还应符合城市群发展规律。根据城市群发育的不同阶段，明确各城市之间的层次地位、空间规模、职能组合、联系强度和布局形态等，分类制定空间优化与资源配置政策，推动生产要素的合理集聚和疏散，指导区域性设施支撑体系的规划布局。

2.2 城市群分类治理的施政重点

（1）城市群施政的重点应有利于推进一体化进程。① 突出如何引导不同城市间优势互补、错位发展。从有利于增强中心城市辐射带动功能，促进大、中、小城镇协调发展，以及带动城市群可持续发展能力整体提升的角度，确定城市群的等级规模结构、职能结构和空间结构优化政策。② 把基础设施网络建设水平作为城市群一体化进程的重要标志，对城市群产业体系在发展定位、结构调整、布局优化等方面进行统筹安排。③ 城市群一体化施政的方向还应该关注空间开发与生态环境冲突，提出约束性的保护和控制要求，形成集聚发展、疏密有致的一体化空间形态。

（2）城市群施政的重点应有利于扩容提质。① 基于城市群不同区域的资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力，确定开发政策的规模总控上限、空间格局及范围。针对城市群资源环境超载和临界超载区域，按超载成因提出疏解性政策建议。② 发挥重大项目布局在城市群扩容提质中的驱动作用。通过重大基础设施项目、重大区域性生态建设工程、重大区域性环境整治工程、重大产业开发项目等提升城市群综合承载力。

（3）城市群施政的重点应有利于发挥区域带动作用。① 应重视城市群的创新性和示范性作用，打造各类城市群具有地域特色的科技研发和成果转化创新链条，引导其在区域科技创新资源开放共享、科技创新载体联合共建。② 明确城市群在城乡统筹中的主导作用，重点完善城市群城乡发展一体化体制机制内容，逐步缩小城乡差距，促进新型城镇化和乡村振兴协调推进。

2.3 城市群分类治理的施政工具

当前，我国城市群分类治理的政策体系，正由以解决问题为导向的政策向促进高质量发展、形成高品质生活等目标导向的政策拓展；由政府直接调控资源配置，向政府发力启动市场机制、优化资源配置转变；由侧重建设用地指标总量控制、产业负面清单等约束型政策，向引导创新科技跨区域应用、培育高质量发展的动力系统等激励型政策拓展。

城市群分类治理的 4 个政策工具包括：① “管管理者”。按照功能定位确定城市群地区领导干部绩效考核指标体系和标准。采用约束性与激励性并重的方式，引导企业经营者按照区域主体功能定位及高质量发展的要求制定企业发展战略。② “管资源环境”。坚持政府依托主体功能区制度对城市群地区资源供给的宏观调控，制定并动态调整环境容量总量管控方案，对城市群地区进行资源环境承载力监测预警，实现对城市群地区可持续发展的状态进行动态跟踪、对区域政策进行及时调整。③ “管生产要素”。实现经济集聚过程中人口同步集聚促进城市群内部均衡发展，实现城乡间人口双向流动。基于功能区建立城市群地区产业正面和负面清单。按主体功能区要求和基本公共服务均等化原则，加大生态补偿与农产品利益补偿。④ “管营商和人居环境”。发挥有效市场和有为政府作用，坚持以深化“放管服”改革优化城市群地区营商环境。提高城市群地区联合应急救援和传染病防治能力，形成生态共建、环境共治等多样化的

新趋势。完善基本公共服务跨城乡跨区域流转衔接制度，推动基本公共服务均等化。

3 城市群的专项治理政策

3.1 基于规模等级类型的治理政策

按照人口数量、国内生产总值（GDP）、人均 GDP、地均 GDP、特大城市数量等指标的划定标准，将城市群划分为 3 个规模等级类型（表 1）：特大规模城市群，人口总量 ≥5 000 万人，GDP≥5 万亿元，人均 GDP≥10 万元，地均 GDP≥10 000 万元/平方公里，特大城市数 ≥2 个；较大规模城市群，人口总量 ≥1 500 万人，GDP≥1 万亿元，人均 GDP≥6 万元，地均 GDP≥3 000 万元/平方公里，特大城市数 ≥1 个；一般规模城市群，人口总量≥200 万人，GDP≥0.1 万亿元，人均 GDP≥5 万元，地均GDP≥300 万元/平方公里，一般没有特大城市。

（1）特大规模城市群。应推动人口均衡发展，控制核心城市中心城区人口规模过快增长；推进形成网络化空间格局；加快建成全球科技创新高地和新兴产业重要策源地；着力提升宜居、宜业、宜游的城市品质；提升国际化水平和全球资源配置能力；创新联动发展机制，打造城市群合作“样板”。

（2）较大规模城市群。应发挥核心城市辐射作用，培育壮大区域中心城市；增强城市群综合承载能力和服务功能，扎实有序推进新型城镇化；打造优势产业集群，高水平承接产业转移；推动基础设施互联

表 1　中国城市群的等级结构划分

等级	城市群名称	人口（万人）	城市群 GDP（万亿元）	人均 GDP（万元）	地均 GDP（万元/平方公里）	城市数（个）	特大城市数（个）
特大	长三角	9 062	11.3	12.4	16 187	27	4
	粤港澳	6 114	9.8	16.0	35 197	11	5
	京津冀	5 447	5.8	10.7	12 671	10	2
较大	长江中游	4 751	4.5	9.4	7 563	31	1
	成渝	5 736	3.9	6.8	5 269	16	2
	海峡西岸	3 386	2.5	7.4	5 834	20	1
	山东半岛	2 386	2.9	12.3	10 119	8	2
	中原	2 151	1.3	6.2	9 350	14	1
	哈长	2 200	1.6	7.2	3 923	11	2
	辽中南	1 982	1.5	7.8	7 837	10	1
	关中平原	1 657	1.1	6.7	4 054	11	1
一般	北部湾	1 732	1.1	6.6	3 028	12	0
	呼包鄂榆	508	0.6	12.0	4 155	4	0
	宁夏沿黄	275	0.2	6.7	1 467	4	0
	天山北坡	675	0.5	7.5	366	9	0
	晋中	590	0.4	6.9	6 005	5	0
	滇中	739	0.6	8.1	3 821	5	0
	黔中	875	0.5	5.8	3 207	6	0
	兰西	535	0.4	6.9	2 853	6	0

互通，提升城市群发展的支撑能力；加强生态环境综合治理，推动城市群绿色发展。

*（3）一般规模城市群。*应引导人口稳定增长和适度集聚；提高城市群内部之间的联系程度；立足特色资源禀赋优势，发展绿色产业集群；以生态环境质量为核心，构筑区域生态安全格局；提升城市群对外开放水平，实施积极主动的区域合作战略。

3.2 基于发展模式类型的治理政策

根据产业专业化指数（区位熵），将城市群的发展模式划分为4种类型（表2）。

*（1）以生产性服务职能为主且具有新兴制造业优势的城市群。*应以综合承载力分析为基础，推进生态环境联保共治，建立一体化的环境准入和退出机制，严控生态环境污染；优化提升中心城市综合服务功能，引导人口加快向重点开发区域集聚，适度控制其他优化开发区域人口过快增长；明确各城市发展定位和方向，形成高效梯度的产业分工体系；打破行政樊篱，推进服务贸易自由化，建立统一开放的市场体系。

*（2）以传统加工制造业为主的城市群。*应建立健全区域生态保护修复和污染联防联治机制，构筑绿色发展的生态屏障，加强区域水、大气环境治理；发挥核心城市的比较优势，把提高产业竞争力作为提升城市核心竞争力的关键；立足产业比较优势，引导区域产业协作分工和集聚发展，构建支撑高质量发展的

表2　中国城市群的发展模式类型划分

城市群类型	城市群名称
以生产性服务职能为主且具有新兴制造业优势的城市群	长三角、粤港澳、京津冀、成渝
以传统加工制造业为主的城市群	海峡西岸、山东半岛、中原
能矿资源生产加工较为发达的城市群	辽中南、哈长、呼包鄂榆、关中平原、晋中、宁夏沿黄、滇中、黔中、兰西、天山北坡
以农业经济为主并有一定工业基础的城市群	北部湾、长江中游

现代产业体系；推进交通基础设施建设，形成网络完善、布局合理、运行高效的现代综合交通运输体系。

*（3）能矿资源生产加工较为发达的城市群。*应统筹推进生态共建、环境共治，严守生态功能保障基线，实施重大生态保护与修复工程；发挥城市群核心城市的核心带动作用，加强中小城市支撑能力；扶持和鼓励城市群大力发展接续产业，集群发展优势产业和战略性新兴产业；推进基础设施一体化和公共服务设施均等化，缩小区域差距、城乡差距。

*（4）以农业经济为主并有一定工业基础的城市群。*应改造提升传统产业，培育一批有特色优势的产业集聚区，创建一批新型工业化产业示范基地；提升中心城市在国家发展战略中的地位和吸纳人口的能力，辐射带动一批大城市发展；加快城市群内部及周边交通网络建设，构建现代综合交通运输体系。

3.3 基于空间组织类型的治理政策

通常来说，人口首位度和经济首位度均大于1，首位城市的人口规模和经济规模占据前4位城市总和的50%以上的城市群，一般为单核型城市群；人口首位度和经济首位度处于1左右，首位城市和第二位城市的人口规模、经济规模大多占据前4位城市总和的80%以上的城市群，一般为双核性城市群；人口和经济首位度一般在1以下，且前3位城市的经济发展对城市群影响显著的城市群，一般为多中心城市群（表3）。

*（1）单核型城市群。*应强化中心城市和周边地区的经济实力，积极承接东部地区产业转移。优化城镇建设、产业发展、矿产开发等不同土地的空间开发的管理模式；推动核心产业服务功能向周边县市拓展；推动特大镇探索新型设市模式，增加城市数量；建立区域产业链上下游联动机制，建立健全产业转移推进对接机制；打造中心城市与周边中小城市间的复合型快速通道，推动城市群交通网络化、一体化发展。

*（2）双核城市群。*应将优化城市群空间布局、加

表 3 中国城市群的空间组织类型划分

城市群类型	城市群名称	核心城市
单核型城市	中原	郑州
	关中平原	西安
	宁夏沿黄	银川
	天山北坡	乌鲁木齐
	晋中	太原
	滇中	昆明
双核型城市群	京津冀	北京、天津
	成渝	重庆、成都
	辽中南	沈阳、大连
	山东半岛	青岛、济南
	呼包鄂榆	呼和浩特、包头
	哈长	哈尔滨、长春
	黔中	贵阳、遵义
	兰西	兰州、西宁
多中心型城市群	长江三角洲	上海、南京、杭州
	粤港澳大湾区	广州、深圳、香港
	长江中游	武汉、长沙、南昌
	海峡西岸	厦门、福州、汕头
	北部湾	南宁、茂名、海口

强中小城市发展、建立健全协同发展的体制机制，以及促进区域一体化发展，纳入绩效考核中。深化污染联防联治机制，促进环境综合治理，推进区域环境监测网络一体化建设；有序疏解特大城市非核心功能，引导人口合理布局，提升中等城市发展水平，发展一批基础较好、承载能力较强的小城市；构建以轨道交通为骨干的多节点、网格化、全覆盖的交通网络，提升交通运输组织和服务的现代化水平。

（3）多中心城市群。应将统筹土地、水等资源的高效利用，推动区域行政单元间组织、协调、合作，以及促进创新一体化发展，作为绩效考核。以节地、节水和节能为重点，实现资源利用效率的最大化，推动城市群内外生态建设联动，共同构筑生态廊道、生态屏障；形成多级多类发展轴线，促进形成网络化空间格局，完善大城市卫星城配套功能并强化其与周边中小城市联动发展，推动中小城市发展特色产业，提高人口吸引集聚能力；提高城市群成员之间的产业关联度，建立符合城市群整体资源特征的产业体系；完善城市之间、城乡之间的协调发展机制，逐步消除城乡区域间户籍壁垒，推动基本医疗、社会保障一体化。

3.4 基于资源环境承载力类型的治理政策

从土地资源、水资源、环境、生态、灾害等自然要素对城市群进行承载力评价，按照资源环境承载能力强弱，形成 3 类城市群：承载力较强的城市群、承载力一般的城市群、承载力较弱的城市群（图 3）。

（1）承载力较强的城市群。应突出优化提升发展，积极转变发展方式，坚持总量与强度双控机制；对于超载严重的要素，采取强力限制措施，从严管控；加快产业结构调整和传统产业升级改造；重视经济发展效率，提高集约程度和规模效益；厉行节水、节能、节地，制定高标准；逐步建立政府-公众-企业-科研部门协作的资源环境可持续发展长效机制。

（2）承载力一般的城市群。应坚持资源环境承载力决定人口集聚与城镇规模，以水土和环境质量定城，实现城市开发的集约化；控制建设用地总量，制定建设用地天花板；制订各开发区亩均投资强度标准和最低单独供地标准，提高开发区工业用地准入门槛；实行总量减量控制和定额管理相结合的制度，逐步削减排污总量，从严实施排污收费制度，加大排污征收力度；将资源消耗、环境损失和环境效益纳入政府政绩考核体系，强化对资源消耗、环境保护与治理等方面评价。

（3）承载力较弱的城市群。应加快区域高耗能、高排放产业转型发展，推进绿色发展和特色发展；适当提高城镇开发强度与人口密度，严格控制新的大规模开发；提高绿化覆盖率，保障有一定比例的公共绿

地和生态用地；水资源缺乏区域实施水资源危机管理，严格控制城市地表水和地下水开采总量；禁止并清退各类保护区内的采矿等开发行为；有序取缔对环境有重大影响的污染物的企业排污许可，加快城镇建设和居民生活的各类污染治理；实行资源环境“一票否决制”，将资源环境实绩考核与干部选拔任用挂钩；将资源环境改善情况作为财政支持的基本依据。

4 城市群的综合治理政策

在我国城市群规模等级、发展模式、空间组织、资源环境承载力“四个专项”政策治理的基础上，结合全国国土空间开发保护战略格局的新要求、国家区域大战略的新提法、城市群发育演变规律的新趋势，从有利于推进城市群一体化进程、有利于助推城市群扩容提质、有利于发挥城市群区域带动作用3个方面，将城市群划分为3种类型进行综合治理（图4）。

4.1 优先发展京津冀、粤港澳、长三角、成渝4个国家级城市群

（1）*在推进区域一体化进程方面。*① 以粤港澳大湾区为抓手，发挥香港和澳门作为单独关税区、自由港，以及英语和葡语国家国际交流平台的作用，用“一国”的整体统筹解决香港和澳门长期关注的突出问题，以“两制”的体制互补促进香港、澳门和内地更好的发展。② 在城市基础设施和公共服务设施覆盖范围内，推进全域城镇化。③ 探索建立城市群专属管理区行政体制，优化和重组行政资源配置能力，提升行政管理效率和发展活力。

（2）*在扩容提质方面。*① 加快中心城市向世界级城市迈进的步伐，引领城市群率先实现科技创新驱动发展的转型。② 做大做强国家级中心城市，探索首都功能在国家级中心城市优化配置的方案。③ 提升城市品质，促进人居环境和投资环境的同步优化。

（3）*在区域带动方面。*① 面向全球战略竞争，以四大城市群为支撑，布局战略竞争区。② 面向我国中长期战略调整和区域均衡发展，在京津冀、长三角、粤港澳布局创新型地域经济综合体。

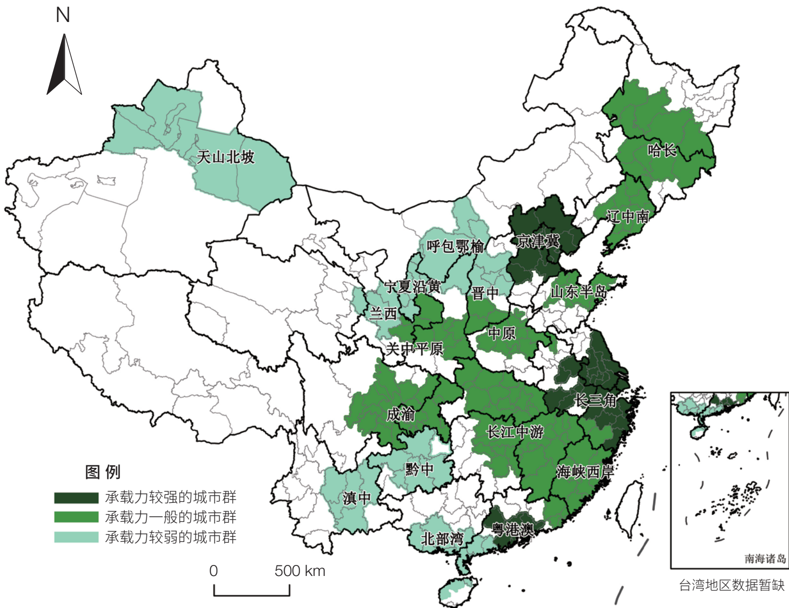


图3 中国19个城市群的资源环境承载力类型



图4 基于菱形构架的城市群综合分类草案

4.2 重点发展长江中游、中原、山东半岛、辽中南、关中平原、海峡西岸、北部湾等7个区域级城市群

（1）*在推进区域一体化进程方面*。① 继续以台湾海峡两岸区域为重点，在大陆综合发展水平全面赶超台湾、台湾经济对大陆依赖程度不断提升的过程中推动海峡两岸区域一体化，助推两岸和平统一。② 加强同城化发展，打破行政壁垒，形成一体化的体制机制。③ 推进城乡一体化进程，在都市圈范围内，完善城乡协调发展体制机制，形成城乡等值发展的区域一体化新面貌。

（2）*在扩容提质方面*。① 在现有国家级中心城市的基础上，通过增设直辖市的形式，缩小大省管辖幅度，培育新兴国家级中心城市。② 大力支持区域性中心城市建设，支持长江经济带、黄河流域的省会城市、经济实力强市撤县（县级市）设区与扩容，提高人口吸纳和辐射带动能力。③ 以城区人口 50 万以上的地级市为重点，以行政区优化重组的方式，稳步发展地区性中心城市。④ 培育特色山水城市，提升传统农区的城镇品质。

（3）*在区域带动方面*。① 在中西部腹地建设战略保障区和创新经济综合体，加强对我国广大中西部腹地和东北地区的辐射带动。② 发挥都市圈的辐射带动作用，加强城市群内各城市间的联系强度，推进形成网络结构。③ 注重黄河流域、长江流域的开发与保护协调。制定“双评价”方案，严格土地用途管制、开发强度管制力度。

4.3 积极扶持哈长、兰西、晋中、呼包鄂榆、滇中、黔中、宁夏沿黄、天山北坡等8个次区域级城市群

（1）*在推进区域一体化进程方面*。① 推进黄河流域保护与开发的一体化进程，重点在科技成果产业化转化机制和资源优势价值化分配体制有所突破，推动黄河流域上-中-下游的高质量协调发展。② 围绕中心城市 2 小时通勤范围内，推进建立城乡等值、双向交流的协调发展机制，形成城乡一体化的发展态势。

（2）*在扩容提质方面*。① 从服务边疆安全、生态安全考虑，选取战略地位突出的喀什、乌鲁木齐、西宁等城市，作为未来国家级中心城市的备选，赋予其服务“一带一路”沿线国家的对外交流、国家公园管理等职能。② 加快边疆中心城市建设。在我国沿边地区选择若干重要城市，比照计划单列市的方式，在规定的责权利范围内享受副省级待遇，建设我国固疆稳边的枢纽城市。③ 强化中心城市和周边地区的经济实力，激发市场作用和完善公共服务设施、基础设施配套，进而提升城市群的总体发展质量。④ 协调好资源开发与生态环境保护的关系，严格按照“三区三线”划定方案实施矿产资源开发，加快矿产资源绿色开采和加工技术升级改造，形成绿色基础产业体系。

（3）*在区域带动方面*。在西部沿边区域建设战略开放区，以昆明、南宁、乌鲁木齐等中心城市为重点，加快国际贸易和特色轻工业等生产力布局。

参考文献

1 姚士谋, 张平宇, 余成, 等. 中国新型城镇化理论与实践问题. 地理科学, 2014, 34(6): 3-9.

2 王婧, 方创琳. 中国城市群发育的新型驱动力研究. 地理研究, 2011, 30(2): 143-155.

3 方创琳. 科学选择与分级培育适应新常态发展的中国城市群. 中国科学院院刊, 2015, 30(2): 127-136.

4 樊杰. 城市群规划编制技术规程. 北京: 科学出版社, 2019.

5 樊杰, 梁博, 郭锐. 新时代完善区域协调发展格局的战略重点. 经济地理, 2018, 38(1): 1-10.

6 樊杰. 我国国土空间开发保护格局优化配置理论创新与“十三五”规划的应对策略. 中国科学院院刊, 2016, 31(1): 1-12.

7 方创琳. 中国城市群研究取得的重要进展与未来发展方向. 地理学报, 2014, 69(8): 1130-1144.

8 崔功豪. 城市地理学. 南京: 江苏教育出版社, 1992.
9 顾朝林. 中国城市地理. 北京: 商务印书馆, 1999.
10 周一星, 张莉. 改革开放条件下的中国城市经济区. 地理学报, 2003, 58(2): 271-284.
11 许学强, 朱剑如. 现代城市地理学. 北京: 中国建筑工业出版社, 1988.
12 安宏宇, 狄维瑞, 马思默. 一个国家，多个市场——用麦肯锡城市群方法瞄准中国消费者. 中国新时代, 2010, (4): 26-29.
13 陈田. 我国城市经济影响区域系统的初步分析. 地理学报, 1987, 54(4): 308-318.
14 方创琳, 宋吉涛, 张蔷, 等. 中国城市群结构体系的组成与空间分异格局. 地理学报, 2005, 60(5): 827-840.
15 姚士谋, 武清华, 薛凤旋, 等. 我国城市群重大发展战略问题探索. 人文地理, 2011, 26(1): 1-4.
16 樊杰, 王亚飞, 梁博. 中国区域发展格局演变过程与调控. 地理学报, 2019, 74(12): 2437-2454.

Policies on Categorized Governance of China’s Urban Agglomerations in 14th Five-Year Plan

GUO Rui[1] SUN Yong[1,3] FAN Jie[1,2*]
（1 Institutes of Science and Development, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100190, China;
2 Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100101, China;
3 School of Public Policy and Management, University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China）

Abstract From the 14th Five-Year Plan to 2035, urban agglomerations will remain the main form of China’s urbanization. At present, the development of China’s urban agglomerations has been diversified, the development pattern of their regions is increasingly differentiated, the strategic objectives of serving the protection of land and space development are diversified, and modern governance methods require precision. Therefore, it is necessary to classify and guide the development of urban agglomerations. Aiming at the problems that the comprehensive policy to classify urban agglomerations in China are not accurate and characteristic enough, this study proposes the “four specials + comprehensive” policy. Special policy guidelines are provided for the development of urban agglomerations based on the feature of scale, development mode, space organization, and resource and environmental carrying capacity, and comprehensive policy guidelines are provided for general questions. It is recommended that future urban agglomerations be a hierarchy in China’s national spatial planning system, and each urban agglomeration should formulate a plan to determine its own policy package. In this study, three dimensions are proposed based on the national spatial development and protection strategic pattern, the national major regional strategic pattern, and the development law of the urban agglomeration. Three key points are put forward to promote the integration process of urban agglomerations and the expansion and improvement of urban agglomerations, and give play to the regional driving force of urban agglomerations. The policy framework of the four policy tools of “managing managers”, “managing resources and environment”, “managing production factors”, and “managing business and living environment” is also proposed. From the special level, the types of urban agglomerations and precise policies are organized based on the scale, development model, spatial organization, and resource and environmental carrying capacity. At the comprehensive level, the main types and policy recommendations are proposed to guide the high-quality development of urban agglomerations in China.

* Corresponding author

Keywords urban agglomeration, categorized policy, 14th Five-Year Plan, integrative development, spatial governance



郭 锐 中国科学院科技战略咨询研究院助理研究员。主要从事国土空间规划与治理政策研究。先后承担和主要参与国家自然科学基金、第二次青藏高原综合科学考察研究任务、中国科学院战略性先导科技专项（A类）、国家高端智库等课题研究项目。发表学术论文10余篇，出版合著3部。E-mail: guorui@casipm.ac.cn

GUO Rui Assistant Researcher of the Institutes of Science and Development, Chinese Academy of Sciences (CAS). He has been engaged in the research of spatial planning and governance policy. He has undertaken and participated in the research tasks of the National Natural Science Foundation of China, the Second Comprehensive Scientific Expedition to the Qinghai Tibet Plateau, the Strategy Priority Research Program of CAS (Category A), the National High-end Think Tank Research Project, etc. He has published more than 10 academic papers and 3 co-authored books. E-mail: guorui@casipm.ac.cn



樊 杰 中国科学院地理科学与资源研究所研究员，中国科学院科技战略咨询研究院副院长，中国科学院大学资源与环境学院教授。长期从事人文与经济地理学、区域可持续发展过程与格局、主体功能区划与空间治理体系等研究。中国城市规划学会副理事长，中国地理学会国土空间规划分会主任、《经济地理》主编。兼任全国“十四五”规划专家委员会委员，全国国土空间规划专家组成员，住房建设部人居环境专委会副主任委员，法国地理学会荣誉会士。承担第二次青藏高原综合科学考察研究任务、中国科学院战略性先导科技专项（A类）、国家自然科学基金重点项目等研究任务。发表学术论文近300篇，出版专著近30部。曾获中国科学院杰出科技成就奖。E-mail: fanj@igsnrr.ac.cn

FAN Jie Doctor, Researcher at the Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, Chinese Academy of Sciences (CAS), Deputy Director of Institutes of Science and Development, CAS, and Professor at College of Resources and Environment, University of Chinese Academy of Sciences. He has long been engaged in the research of humanity and economic geography, the process and pattern of regional sustainable development, the regionalization of main function and the spatial governance system. He is hosting or co-hosting a number of major research projects, e.g., “Function and System Optimization of Ecological Security Barrier” in the Second Comprehensive Scientific Expedition to the Qinghai Tibet Plateau, “Regional Green Development Plan” in the “Pan-Third-Pole Environmental Change and Green Silk Road” project of the Strategy Priority Research Program of CAS (Category A), and “Regional Function and Comprehensive Geographical Regionalization” of National Natural Science Foundation of China Key Program. He has published nearly 30 monographs and 300 papers in academic journals such as *Earth Future*, *Chinese Science Bulletin* and *Acta Geographica Sinica*. He was awarded the Outstanding Science and Technology Achievement Prize of CAS. He is serving as Vice Chairman of Urban Planning Society of China, Director of Territorial Space Planning Branch of the Geographical Society of China, Editor-in-Chief of *Economic Geography*, member of National 14th Five-Year Plan Expert Committee, member of the National Expert Group on Territorial Space Planning, Vice Chairman of the National Special Committee on Human Settlements Environment, and honorary member of the French Geographical Society. E-mail: fanj@igsnrr.ac.cn

■责任编辑：岳凌生